

El cambio climático en el derecho internacional y comunitario

Edición a cargo de:

ANTONIO RAMIRO BROTONS

Catedrático de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid

ROSA M.^a FERNÁNDEZ EGEA

Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid

Separata del capítulo 6

¿Una nueva política energética común para la Unión Europea? Entre el compromiso y la controversia

ESTHER ZAPATER DUQUE

Primera edición, 2009
ISBN: 978-84-96515-85-7

© Los autores, 2009
© Fundación BBVA, 2009

6. ¿Una nueva política energética común para la Unión Europea? Entre el compromiso y la controversia

Esther Zapater Duque
Universidad Autónoma de Barcelona

6.1. Introducción

El debate sobre la necesidad de una política energética para la Unión Europea se ha situado, de nuevo, en la primera línea de la actualidad europea. El contexto energético y la coyuntura económica internacional han propiciado que desde sectores profesionales, industriales, académicos y gubernamentales se haya reclamado la adopción de líneas directrices para avanzar en la instauración de una política, a ser posible común, en un ámbito tan necesario como emblemático para la Unión Europea (UE). El Consejo Europeo de primavera, celebrado en Bruselas los días 8 y 9 de marzo de 2007, pareció hacerse eco de esta demanda¹ y adoptó los objetivos y un plan de acción (2007-2009)² para avanzar en la creación de una Política Energética para Europa (PEE)³ a corto y medio plazo. Desde entonces y hasta la fecha, las instituciones comunitarias y, en con-

¹ Al respecto, cabe recordar que unos días antes del Consejo Europeo de marzo de 2007 la Comisión hizo públicos los resultados del último eurobarómetro sobre las cuestiones energéticas. En él, los ciudadanos de la UE se mostraban más que favorables a una acción de la UE más decidida en el plano internacional y una gran mayoría (62%) opinaba que las medidas que puedan adoptarse en el marco de la UE constituyen el instrumento más eficaz para hacer frente a los problemas que presenta el actual contexto internacional. Véase Comisión de la CE, «Actitudes sobre las cuestiones relativas a la política energética de la UE: presentación», *Eurobarómetros Flash*, 206^a, marzo de 2007 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_fr.htm).

² Consejo Europeo de la UE, Plan de Acción (2007-2009), Una Política Energética para Europa (EPE), anexo I a las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007 [7224/1/07 REV 1 ANNEX I, 2 mayo de 2007].

³ Ésta es la expresión literal que emplea el Consejo Europeo y que aparece en las Conclusiones.

creto la Comisión, han formulado un grupo relevante de comunicaciones y propuestas de instrumentos legislativos dirigidos a convertirse en legislación a partir de 2009, por lo que se dota de contenido a la estrategia política planteada.

Los cambios en el planteamiento de la «nueva» política energética formulada por las instituciones comunitarias presentan diversos aspectos positivos. En primer lugar, nunca hasta la fecha se había obtenido un pronunciamiento tan claro a favor de la instauración de una política europea en materia de energía, en el marco del Consejo Europeo, máximo órgano de decisión política de la Unión Europea. Aunque los documentos elaborados por las instituciones comunitarias, en especial procedentes de la Comisión, han sido numerosos en el pasado, no habían logrado hasta ahora el eco suficiente en el seno del Consejo Europeo como para suponer el inicio del proceso de articulación de una política en este ámbito.⁴ La PEE se ha planteado de entrada como una política más ambiciosa e integrada a nivel europeo, con propuestas concretas y un calendario para implementarlas.

En segundo lugar, se ha partido finalmente de la necesidad de un enfoque integrado de las políticas en el ámbito climático y energético, de forma que ambas políticas se potencien recíprocamente. De hecho, las discusiones sobre energía se orientaron principalmente hacia los puntos relacionados con el cambio climático, lo que en la lógica europea incluye tanto los objetivos de impulso de las energías renovables y de reducción de emisiones de CO₂, como el reconocimiento de la energía nuclear en la estrategia de disminución de GEI.

En tercer lugar, la promoción de la sostenibilidad medioambiental y la lucha contra el cambio climático se ha contemplado como uno de los tres objetivos de la Política Energética, junto con el aumento de la seguridad de abastecimiento y la garantía de la competitividad de las economías europeas y la disponibilidad de una energía asequible. Así pues, sostenibilidad medioambiental, seguridad de aprovisionamiento y competitividad consti-

⁴ Las declaraciones del Presidente de la Comisión, J. M. Barroso y la canciller alemana A. Merkel al finalizar la Cumbre no podían ser más satisfactorias y entusiastas. Véase *Agence Europe Bulletin*, de 10 de marzo de 2007.

tuyen los tres ejes sobre los que sustentar la estrategia energética europea.

Ahora bien, las importantes diferencias que presentan los Estados en los aspectos esenciales de sus políticas energéticas pueden generar malentendidos a la hora de dotar de contenido concreto a la nueva PEE, y puede que bajo unos objetivos generales subsistan visiones enfrentadas a nivel de prioridades. Así, por ejemplo, pueden generarse controversias entre la liberalización del sector y la seguridad del aprovisionamiento; entre la competitividad y el medio ambiente; entre la estructura integrada de los mercados o entre la combinación energética que habría que definir para garantizar el aprovisionamiento o, sobre el papel de la dimensión exterior del mercado o, mejor dicho, de los mercados, dado que el sector de la electricidad, el gas, el petróleo o las energías renovables exige políticas públicas distintas. Así, pese a que el Consejo Europeo se ha pronunciado en diversas ocasiones a favor de la necesidad de actuar con una posición común, lo cierto es que la posibilidad de instaurar una política energética *común*, atendiendo al significado que dicho término posee en el ámbito comunitario, queda, por el momento, descartada. Basta un análisis de los Consejos sectoriales *Energía y Medio ambiente* para constatar que los acuerdos alcanzados en el Consejo Europeo se sitúan en un punto intermedio entre el compromiso y la controversia. Así, a título de ejemplo, el Consejo Europeo aprobó el objetivo obligatorio de alcanzar el uso de un 20% de energías renovables en el consumo energético de la UE hasta el año 2020. Este compromiso se completó con el de emplear un 10% de biocarburantes en el consumo total de gasolina y gasóleo destinados al transporte.⁵ Sin embargo, todo parece indicar que se trató de un compromiso obtenido en el último momento en el marco del Consejo Europeo, puesto que las divergencias entre los Esta-

⁵ El Parlamento Europeo (PE) había apostado por un objetivo más ambicioso, del 25%, Res. del PE, de 14 de febrero de 2007. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el actual consumo de energías renovables se sitúa en torno al 7%, por lo que la Comisión apoyó el consumo del 20% al considerar, por un lado, que para alcanzarlo era necesario un enorme crecimiento en los tres sectores de energía renovable (la electricidad, los biocombustibles y los sistemas de calefacción y refrigeración) y, de otro lado, que un análisis de los marcos políticos establecidos en algunos Estados miembros demuestran que se trata de un objetivo posible.

dos eran considerables. En el Consejo *Energía* de 19 de febrero de 2007 ya se había puesto de manifiesto que existía únicamente una minoría de delegaciones favorable a la inclusión de obligaciones concretas y obligatorias (Dinamarca, Suecia y España) y que la mayoría de Estados se posicionaba en contra de la asunción de objetivos cuantificados. En este segundo grupo se incluían la mayoría de los nuevos miembros, además de Finlandia, Luxemburgo y Francia (Schneider 2006, 35), que efectuaban una defensa acérrima de la energía nuclear en tanto que las energías renovables no son todavía suficientes para alcanzar los objetivos de emisión.⁶ A la luz de los antecedentes, el acuerdo consensuado es, pues, importante aunque la ausencia de compromisos concretos respecto a ámbitos sectoriales conexos, como la electricidad, va a condicionar el logro de los objetivos pactados (Biava 2007, 286).

Por ello no resulta extraño que se subraye expresamente el respeto pleno a la opción de los Estados miembros en relación con la combinación energética y la soberanía sobre las fuentes de energía primaria. Es obvio que, en un contexto de interdependencia como el actual, la combinación de energía elegida por unos Estados miembros va a repercutir en la situación energética de los demás y en la capacidad de la Unión para alcanzar sus objetivos a nivel global. Con este punto de partida, difícilmente la PEE puede configurarse como una política energética comunitaria sin dotar a la CE/UE de mayores competencias o de competencias suficientes en materia de energía. La suma de distintas acciones en el sector de la energía no constituye en modo alguno una política comunitaria y buena prueba de ello es la propia existencia de un conjunto de normas comunitarias relacionadas con este sector, hoy tan numerosos como poco efectivo para hacer frente a los retos que se le plantean a la Unión Europea y a sus Estados miembros en el contexto energético actual.

Con el fin de valorar en su justa medida la posición la Unión Europea en materia de energía y contextualizar de forma adecuada el debate sobre la futura Política Energética de la UE, surgen algunos interrogantes a cuya respuesta dedicaremos las siguientes páginas:

⁶ Agence Europe, *Bulletin*, de 5 de marzo de 2007.

en primer lugar, ¿qué hay que entender por PEE y qué cambios puede aportar?; ¿cuáles son sus objetivos y retos?; ¿cuál debería ser el contenido de dicha política europea?; en segundo lugar, en caso de existir una voluntad política, ¿disponen las instituciones comunitarias de competencias suficientes para actuar en este sentido?; por último, ¿qué instrumentos se han empleado hasta la fecha en la adopción de actos en materia de energía?; ¿permitirían estos instrumentos la implementación de la Política Energética definida por el Consejo Europeo y por las instituciones comunitarias?

6.2. La definición de una política energética para la Unión Europea: objetivos y retos

En el marco de los países miembros de la UE, el sector energético se ha gestionado a partir de políticas públicas nacionales concebidas sobre la base de elementos no sólo económicos sino geopolíticos, apareciendo vinculada al núcleo duro de la soberanía nacional. De hecho, la integración regional de los mercados energéticos es intrínsecamente difícil ya que «obliga a los Estados a alcanzar un compromiso entre dos objetivos importantes: la eficiencia económica y el de la independencia en materia energética como expresión de soberanía, dado el carácter estratégico de la energía para la economía» (Sierra López 2008, 439).

La integración de los mercados energéticos puede presentar a priori determinadas ventajas. Así, en términos de eficiencia económica, la integración facilita economías de escala; favorece la existencia de interconexiones que a su vez introducen mayor competencia; aporta mayor seguridad, diversificando las fuentes y compartiendo capacidades para resolver problemas puntuales de aprovisionamiento. En términos medioambientales, la integración de los mercados constituye la única forma de afrontar de modo colectivo riesgos que son globales y que no admiten respuestas individuales. Frente a las ventajas, la integración puede entrañar ciertas limitaciones ya que el establecimiento de normas y procedimientos comunes pueden ser vistos por los Estados como límites a la capacidad de decidir sobre la explotación de los recursos energéticos, el desarrollo de infraestructuras, la elección de fuentes o el establecimiento de peajes o precios.

La creación del mercado interior comunitario y la politización y globalización de los mercados energéticos han planteado cambios en la concepción y gestión de aspectos concretos de las políticas nacionales relacionados con este sector, sin que ello haya supuesto cuestionar la soberanía estatal para decidir sobre el modelo de aprovisionamiento y de gestión. Hoy, la instauración de una política energética plantea, de entrada, la necesidad de definir cuáles van a ser los objetivos de dicha política y, en este sentido, el contexto actual exige la toma en consideración de factores (Keppler 2007a, 2) que afectan en distinto grado a la seguridad de los aprovisionamientos, al cumplimiento de los objetivos medioambientales y a la competitividad de los Estados miembros.

Algunos factores tienen una base principalmente técnica y económica y se hallan fuera de la esfera de opciones controlables por los consumidores: así sucede con el incremento sustancial de los precios del petróleo. El mercado del petróleo es, sin duda, uno de los mercados energéticos más complejos cuyos precios no se rigen precisamente por la ley de la oferta y la demanda. La opacidad del mercado, la fuerte especulación existente, el control de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP),⁷ la irrupción de importantes consumidores en el mercado energético, las dificultades técnicas existentes para hallar fuentes de energía renovables a bajos precios, la saturación de la capacidad de refinamiento y, por qué no, la caída del dólar⁸ constituyen sólo algunos de los elementos que tener en cuenta a la hora de valorar el alza en los precios.

⁷ En el Congreso Mundial del Petróleo celebrado en Madrid la primera semana de julio de 2008 se produjo un importante cruce de acusaciones mutuas entre las multinacionales del sector y la OPEP. Abadallá Salem El-Badri, secretario general del cartel de la OPEP, rebatía a algunos Gobiernos occidentales (especialmente EE. UU.) y a los presidentes de las multinacionales que el alza de los precios sea una consecuencia de la escasez del producto en el mercado. Ante las críticas de las empresas que las restricciones de la OPEP dificultan las inversiones, aparecía otro contraargumento ya recurrente, a saber, que los países occidentales también tienen sus puertas cerradas a las inversiones de otras compañías extranjeras. Véase *El País*, 2 de julio de 2008.

⁸ Como señalan algunos analistas, cada crisis del dólar suele conllevar el aumento de los precios en las materias primas. En este sentido, las materias primas suelen actuar como refugio cuando otros mercados sufren inestabilidad y la crisis financiera de las hipotecas basura ha provocado que los fondos de inversión se trasladen a los mercados de materias primas, incluido el del petróleo. La debilidad del dólar ha favorecido esta tendencia a invertir en mercados con oferta muy poco elástica, ya que aumentar su producción requiere tiempo y fuertes inversiones. Las perspectivas de rentabilidad favorecen, además, el crecimiento de la especulación.

Otros factores, sin embargo, responden a las opciones de cada Estado, tales como la apuesta nuclear por parte de algunos países europeos como solución a la seguridad del aprovisionamiento o los esfuerzos en la búsqueda de proveedores alternativos. En este aspecto, hay que tener en cuenta el auge de la petrodipomacia y la geopolítica de la energía en la acción exterior de países proveedores, como Venezuela, Bolivia o Irán (Mabro 2008, 4; Isbell, 2008a, 14); el impacto de las interrupciones puntuales de suministros a Ucrania y Bielorrusia, protagonizadas por Rusia (Isbell 2008b, 11); las últimas revisiones de los contratos de suministro de gas con Irán o Argelia con respecto a España, que han supuesto significativos aumentos en los precios,⁹ o la instrumentalización de la política comercial de países como China para asegurarse el suministro ante su creciente demanda, entre otros. Y, por supuesto, existe una realidad difícilmente cuestionable: la incompatibilidad del actual modelo energético con los objetivos medioambientales asumidos en el plano internacional y con el modelo de crecimiento económico actual.

En términos globales, la posición de la Unión Europea en el contexto energético internacional es, según datos de la Comisión,¹⁰ preocupante ya que es un importante actor en el contexto energético internacional por su alto índice de dependencia.¹¹ La UE no ha desarrollado todavía unos mercados interiores de la energía plenamente competitivos, siendo preciso desarrollar las interconexiones, e implantar marcos legislativos y reguladores eficaces, acordes con las normas comunitarias de competencia. Pese a ser el segundo mercado energético a nivel mundial, la Unión Europea carece de la posibilidad de influir en los mercados internacionales y en los países que concentran las reservas. Tal y como se ha demostrado en las distintas crisis energéticas, la Unión no posee ni la competencia ni la cohesión suficientes como para ejercer presiones en el panorama energético internacional.

⁹ La finalización de los contratos a largo plazo concluidos entre España y Algeria para el suministro de gas ha coincidido en un momento de precios altos, suponiendo una notable alza respecto a la situación anterior, en la que la negociación de los precios se había producido en otro contexto totalmente diferente.

¹⁰ SEC (2006) 317/2, Documento de trabajo Anexo al Libro Verde, COM (2006) 105 final, de 8 de marzo de 2006.

¹¹ Se halla en torno al 50% actual pero con perspectivas de alcanzar el 70% de dependencia en un plazo de 20 o 30 años.

Las estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE)¹² apuntan, además, a que el crecimiento de los precios del petróleo y el gas va a seguir produciéndose ante el aumento de la demanda global de combustibles fósiles y de la saturación de cadenas de abastecimiento. En efecto, la capacidad de refinamiento no ha aumentado en proporción al aumento de la demanda, sino que, por el contrario, se ha producido un cierto estancamiento frente al que destacan excepciones como en el caso de China.¹³ La demanda global de energía sigue creciendo a un ritmo según el cual el año 2030 la demanda y las emisiones de CO₂ aumentarían en un 60%. El calentamiento climático es una realidad y, según las previsiones del Grupo intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), los GEI han provocado ya un aumento de 0,6 grados en la temperatura mundial. La AIE plantea incluso una fecha en la que podrían empezar los problemas de escasez en el suministro de petróleo, el año 2012 (Marzo 2006, 93),¹⁴ e incluso iniciarse nuevos conflictos geoestratégicos, en un intento de hallar nuevos yacimientos de hidrocarburos.¹⁵ Sin duda, a la hora de interpretar es-

¹² IEA, World Energy Outlook Nov. 2007 (<http://www.iea.org>). Se trata de estimaciones corroboradas por el Informe Anual de British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy*, junio de 2008 (<http://www.bp.org>).

¹³ Vista su posición de segundo consumidor mundial de petróleo (por detrás de EE. UU.) y con un índice de importaciones de 30%, la seguridad energética se ha convertido en la prioridad de los actuales líderes chinos, conscientes del serio peligro que puede suponer para su meteórico desarrollo económico. Por ello, su política exterior se halla en buena medida dirigida a este objetivo. China National Petroleum Corporation, grupo matriz de Petro China, está realizando una rápida internacionalización de sus empresas, llevando a cabo acuerdos de exploración y explotación de campos de gas y petróleo en Asia Central, América del Sur y África. Al tiempo, está incrementando su capacidad de crudo y refino, ampliando la capacidad de las refinерías existentes y construyendo de nuevas, como la de la región autónoma de Guangxi Zhuang y la de la provincia de Sichuan. PetroChina ha concluido además acuerdos de cooperación con empresas rusas (Rosneft) y la estadounidense Chevron.

¹⁴ El debate sobre la posible finalización de los recursos de hidrocarburos ha suscitado numerosos comentarios entre la comunidad académica. Frente a algunos economistas, que no dejan de criticar un alarmismo injustificado, destacan las opiniones de académicos, como Mariano Marzo, que sostiene claramente que la era del petróleo fácil y barato ya ha finalizado. En su opinión, no finalizarán los recursos porque sólo se extrae el 35-40% de un yacimiento. Ni los avances tecnológicos ni el hallazgo de nuevos yacimientos pueden garantizar el ritmo de consumo actual de 85 millones de barriles diarios. Por ello estamos ante el fin de un determinado modelo de abastecimiento energético.

¹⁵ La zona del Ártico es, desde este punto de vista, especialmente vulnerable ya que se le suponen importantes reservas en recursos de petróleo y de gas y la soberanía de los mismos es reivindicada por EE. UU., Rusia, Canadá, Noruega y Dinamarca (Groenlandia).

timaciones sobre fechas concretas y sobre la cantidad de reservas existentes hay que tener en cuenta que los datos que manejan la AIE y los principales organismos son proporcionados por los Gobiernos, pero, incluso relativizando las cifras, el escenario resultante apunta a la necesidad de introducir cambios radicales en el modelo energético actual.

Todos estos factores deben formar parte del debate de una futura PEE, pero dicha política difícilmente puede articular la solución para todos ellos y es en la búsqueda de las prioridades cuando se agudizan los desencuentros entre los Estados miembros. Hasta ahora, los instrumentos (políticos y jurídicos) empleados por la Unión han reflejado el carácter fragmentario de la actuación comunitaria. Dicha fragmentación, sumada a la interacción de la energía con ámbitos materiales propios de la Unión Europea, como la existencia de una Política Exterior y de Seguridad Común, ha contribuido notablemente a evidenciar una ausencia de cohesión exterior de la actuación de las Comunidades y de sus Estados miembros que, a pesar de las sucesivas reformas, sigue existiendo. Esta coyuntura sitúa a los países miembros de la Unión Europea en una posición de vulnerabilidad a la hora de negociar las condiciones de compra con los países productores y de neutralizar la posición de otros consumidores emergentes, tales como China e India.

Dado el contexto, para valorar en qué medida existe en la Unión Europea una toma de conciencia real sobre la gravedad de los riesgos de no instaurar una política energética, hay que situar el mencionado Consejo Europeo de marzo de 2007 en el marco de un proceso de reflexión iniciado en las Cumbres de octubre y diciembre de 2005, en las que se instó a la Comisión a intervenir a través de la presentación de propuestas.¹⁶ En marzo de 2006 se presentó un

¹⁶ De hecho, desde la Cumbre de Hampton Court en octubre de 2005, no ha habido reunión europea de alto nivel en que no se haya planteado la cuestión de la seguridad energética y del cambio climático. Hay que subrayar, de todos modos, que la fecha de 2005 constituye un referente a la hora de situar el relanzamiento actual de la política energética, pero, tal y como se ha señalado ya con anterioridad, la Comisión se ha mostrado activa en la presentación de propuestas importantes que se remontan atrás en el tiempo. Basta recordar el Libro Verde presentado en noviembre de 2000, Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético [COM (2000) 769 final], o bien la Comunicación presentada en mayo de 2003, Sobre la elaboración de una PEE ampliada, sus vecinos y sus *partner* [COM (2003) 262 final/2].

nuevo Libro Verde, en el que se definía una Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura.¹⁷ Tres meses más tarde de la presentación del Libro Verde, la Comisión y el Alto Representante para la Política Exterior presentaban un documento conjunto en el marco del Consejo Europeo de junio de 2006, titulado «Una política exterior al servicio de los intereses energéticos de Europa». En él se señalaba que, en términos de seguridad colectiva, la UE no podía permitirse seguir sin una política de relaciones exteriores en materia energética y que dicha política debía ser: *coherente*, es decir, respaldada por todas las políticas de la Unión, de los Estados miembros y por el sector; *estratégica*, reconociendo las dimensiones geopolíticas de las cuestiones de seguridad vinculadas a la energía; *coincidente* con la promoción de los intereses de la Unión. Ahora bien, el documento subrayaba también el derecho legítimo de los Estados miembros a seguir sus propias relaciones exteriores para garantizar su seguridad energética y a elegir la composición de su propio mercado.¹⁸

A finales de 2006 la Comisión hizo público su análisis estratégico de la situación tras el cual, el 10 de enero de 2007, presentó un conjunto de nueve comunicaciones al Consejo y al Parlamento Europeo: PEE [COM (2007) 1 final]; programa de trabajo de las energías renovables [COM (2006) 848]; informe sobre el progreso de la electricidad renovable [COM (2006) 849]; informe sobre los biocarburantes [COM (2006) 845]; perspectivas del mercado interior del gas y de la electricidad [COM (2006) 841]; interconexiones de infraestructuras energéticas [COM (2006) 846]; Programa Indicativo Nuclear [COM (2006) 844]; producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles [COM (2006) 843]; Hacia un Plan Estratégico Europeo de Tecnología energética [COM (2006) 847]. Sobre la base de estas propuestas, se definió el Plan de Acción para el

¹⁷ COM (2006) 105 final, de 8 de marzo de 2006.

¹⁸ En una Comunicación posterior, la Comisión desarrollaba con mayor precisión los principios sobre la acción exterior de la Unión en materia de energía contenidos en el documento conjunto con el Alto Representante; véase COM (2006) 590 final, de 12 de octubre de 2006, Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, «Relaciones exteriores en materia de energía-de los principios a la acción». En este documento se insiste en la importancia de desarrollar una acción coherente para la seguridad de aprovisionamiento y, al tiempo, en la oportunidad histórica que se le plantea a la UE para liderar una política energética sostenible.

período 2007-2009, año en el que el Consejo europeo conminaba a la Comisión a efectuar una revisión estratégica para adoptar un nuevo plan energético en el año 2010, que sería aprobado por el Consejo europeo en la primavera de ese mismo año. Para esas fechas se esperaba contar con una versión reformada de los Tratados en vigor en las que se hubiese incorporado alguna competencia sustantiva de la CE/UE para actuar en materia de energía.¹⁹

El lanzamiento de la *nueva* PEE se lleva a cabo con una estrategia aparentemente definida, y sobre la base de un conjunto de propuestas presentadas para profundizar en las actuales políticas y para avanzar en los tres objetivos definidos: sostenibilidad medioambiental, en la línea de la posición liderada por la UE en el marco del proceso de Kioto; competitividad, sobre la base de los retos planteados en la estrategia de Lisboa y seguridad de abastecimiento. En las Comunicaciones de la Comisión se apuntan los mecanismos a través de los cuales conseguir tan ambiciosos objetivos. De entrada, la PEE hay que concebirla sobre la base de un cambio de modelo energético y como un instrumento para combatir el cambio climático y avanzar progresivamente en una economía baja en carbono, unos sectores energéticos y de transporte eficientes y *limpios*, es decir, siguiendo la terminología, una política energética sostenible (De Manuel 2008, 4). Conseguir que, al tiempo, este cambio de modelo genere crecimiento económico y se inscriba en las líneas directrices de Lisboa no es, en opinión de la Comisión, tarea imposible: por un lado, la competitividad puede lograrse si se produce la inversión necesaria en políticas de Investigación y Desarrollo (I + D) para conseguir resultados en energías renovables y tecnologías bajas en carbono; por otro, un mayor uso de energías renovables evita los riesgos de la deslocalización y permite que la fuerza de trabajo se localice en un marco local; por último, la inclusión de las energías renovables en la combinación energética y la implementación de políticas de ahorro destinadas a disminuir la demanda de energía y a

¹⁹ Al margen de cómo siga evolucionando el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, el trío de presidencias del Consejo (Francia, Chequia y Suecia) han mantenido el calendario previsto, aunque reconocen la importancia del segundo análisis estratégico de la Comisión, que debe presentarse en breve, en otoño de 2008. El Comunicado fue emitido el 30 de junio de 2008 por el trío de presidencias, Doc. 11249/08 (POLGEN 76).

conseguir mayor eficiencia energética permitirá reducir la dependencia de importaciones del exterior.

La interrelación entre los tres ejes, sostenibilidad, competitividad y seguridad es evidente y, por ello, la única posibilidad de lograr avances es modificar el marco jurídico de los distintos aspectos de la política energética (mercado interior, medio ambiente, transportes, I + D, redes transeuropeas y política exterior, principalmente) de forma coordinada entre sí y contando con la solidaridad de los Estados miembros.

Ahora bien, ¿están los Estados miembros dispuestos a ello? Al respecto, conviene no olvidar que en 1995 se inició un proceso similar, precisamente después de que en las negociaciones previas al Tratado de Maastricht se manifestase claramente la negativa de los Estados miembros a reconocer una competencia material de carácter global a la Comunidad Europea en el ámbito de la energía. En enero de 1995 culminó el debate que la propia Comisión había iniciado en 1993 con la adopción del Libro Verde *Para una política energética de la Unión Europea*,²⁰ documento en el que se señalaban los problemas que de la ausencia de una política energética podían derivarse para la Unión Europea al tiempo que se apuntaban posibles soluciones. Consciente de la necesidad de contar con un importante nivel de compromiso entre todos los sectores implicados, en particular la industria, los Gobiernos y las organizaciones internacionales, el Libro Verde fue objeto de amplia discusión.²¹ Sobre la base de las aportaciones presentadas, la Comisión aprobó en 1996 el Libro Blanco *Una política energética para la Unión Europea*,²² documento en el que ya se concretaban las principales orientaciones sobre política energética y las medidas adecuadas para su implementación. Según el Libro Blanco los objetivos principales del sector energético comunitario eran la competitividad general o la consecución de la integración de los mercados, la seguridad del abastecimiento de energía y la protección del medio ambiente, es decir, los mismos de la PEE.

²⁰ COM (94) 659 final, de 11 de enero de 1995.

²¹ El resto de instituciones y órganos comunitarios presentaron, a su vez, dictámenes entre los que destacan el informe del PE (Informe núm. A40212/95), el dictamen del Comité Económico y Social y el dictamen del Comité de las Regiones (CR 241/95).

²² COM (95) 682 final, de 13 de diciembre de 1995.

Entre ambos procesos existe, por un lado, una clara coincidencia en los contenidos puesto que los problemas y los objetivos de una política energética común siguen siendo los mismos.²³ Ahora bien, por otro lado, existe una diferencia fundamental: un contexto energético distinto, un papel más activo del Consejo Europeo y la previsión de un calendario concreto para las actuaciones a corto plazo. Esta realidad parece evidenciar que, efectivamente, existe una toma de conciencia acerca de las nefastas consecuencias de no afrontar esta cuestión en este momento. Sin embargo, los desencuentros entre los Estados siguen siendo tan marcados como en el pasado, debatiéndose entre las ventajas de una actuación conjunta y los efectos de renunciar a decidir sobre sus opciones energéticas. En cualquier caso, y a la espera del desenlace del Tratado de Lisboa, la nueva Política Energética y su plan de acción habrá que implementarlos sobre la base de los fundamentos jurídicos existentes, por lo que la segunda pregunta por responder consiste en analizar cuáles son y si son suficientes a la luz de las expectativas suscitadas.

6.3. La instauración de una política energética comunitaria a partir del marco jurídico actual

Hasta la fecha, en cada reforma global de los Tratados se ha planteado la inclusión de una competencia material en el campo de la energía, sin conseguirlo, prueba evidente de la existencia de discrepancias fundamentales entre los Estados miembros (Yakemtchouk 2005, 589). Ante la ausencia de un título específico, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) contiene únicamente tres disposiciones en las que explícitamente se mencione la palabra energía: el artículo 3 u), en el que se prevén los objetivos de la Unión y de carácter programático; el artículo 154, relacionado con las redes transeuropeas, y el artículo 175, relativo al cumplimiento de objetivos medioambientales. Ciertamente es que sobre la base de otras

²³ En este sentido, existen incluso algunos párrafos del Libro Verde de 1995 y el de 2006 que son prácticamente idénticos y aquellas previsiones respecto al consumo y la posible alza de los precios de los hidrocarburos que se apuntaban en 1996 han sido claramente superadas.

disposiciones del TCE y recurriendo a las técnicas jurisprudenciales aplicadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), como la teoría de los poderes implícitos, existen otras posibles bases jurídicas sobre las que fundamentar jurídicamente acciones en materia de energía. Asimismo, también la cláusula prevista en el artículo 308 supone otra posibilidad.

En cualquier caso, basta una visión retrospectiva para comprender el porqué de esta precariedad en un sector esencial para la Unión Europea.

6.3.1. Los diversos intentos de dotar a la Comunidad Europea de competencias en energía y las divergencias entre los Estados miembros

La ausencia inicial de disposiciones jurídicas referentes a este ámbito en el TCE originario pudo justificarse por la abundancia y bajo coste de los recursos energéticos. Pese a ello, ya en los años 60 empezaron a producirse las primeras reflexiones por parte de las instituciones comunitarias, pronunciándose acerca de la conveniencia de adoptar posiciones globales en un sector vital para las economías de los Estados miembros.²⁴ Ya entonces, las primeras propuestas de articular una política energética común no fueron secundadas por el Consejo, de modo que la visión sectorial presente en los Tratados constitutivos se impuso hasta la primera crisis petrolífera.

Las crisis petrolíferas de 1973-1974 y 1978-1979 reflejaron importantes divergencias entre los Estados miembros que, aun siendo conscientes de la necesidad de articular medidas de protección suficientes para asegurar el futuro de los abastecimientos, no fueron capaces de superar sus diferencias relativas a la estrategia comunitaria en materia de energía, alejándose de la pretendida solidaridad

²⁴ Comisión Europea, «Premières orientations pour une politique énergétique communautaire», *Bulletin CEE*, de 18 de diciembre de 1968, suppl. 12/68. En este documento, la Comisión proponía que la acción comunitaria para el establecimiento de una política energética debía desarrollarse en tres direcciones: el establecimiento de un marco de acción común, con previsiones y orientaciones generales y sectoriales en caso de dificultades en los aprovisionamientos, el establecimiento de un mercado común y el mantenimiento de un aprovisionamiento energético barato y seguro. En la misma línea, véase Comisión Europea. «Progrès nécessaire de la politique énergétique communautaire», *Bulletin CEE*, suppl. 11/72.

entre los socios comunitarios que se hallaba presente en los Preámbulos de los Tratados con carácter general. La desigual importancia asignada al petróleo en calidad de producto estratégico se manifestaba claramente en las diferentes políticas nacionales (Daintith et al. 1987, 83; Grenon 1988, 244): así, mientras los Países Bajos y la por entonces República Federal Alemana defendían una filosofía liberal, los franceses se mostraban reacios a ceder en su visión monopolista (Touret 1968, 79). Estas contradicciones, sumadas a otras consideraciones de política exterior aducidas por cada uno de los Estados miembros, impidieron la sumisión de las cuestiones energéticas a las normas del Tratado de Roma. En consecuencia, la década de los 70 aparece marcada por la imposibilidad de introducir una modificación del Tratado que incluyese una competencia material explícita y global de la Comunidad en el sector de la energía, pese a las importantes consecuencias que las crisis energéticas habían provocado en el crecimiento económico de los países comunitarios.

En la década de los 80 se registró un importante aumento de la producción mundial de petróleo, con tendencia incluso hacia la superproducción, que repercutió de modo decisivo en la reducción de los precios del crudo básicamente a partir de 1986 (Hawdon 1984, 15). Se inició, por consiguiente, un período de crecimiento económico que podría justificar, aunque sólo en parte, la exclusión de una política global energética en la modificación de los Tratados constitutivos que introdujo el Acta Única Europea. Los Estados miembros no se mostraban proclives a enfrentarse políticamente en un sector cuando la reducción de precios y el descubrimiento de nuevas reservas energéticas permitían ser optimistas, al menos a medio plazo.

Sin embargo, apenas unos años más tarde, la crisis del Golfo planteó de nuevo la inestabilidad política de algunos países productores y la vulnerabilidad de los Estados miembros ante las fluctuaciones en la producción y los precios. Aunque en realidad la crisis de 1990 tuvo una incidencia sobre los precios y sobre la seguridad de los aprovisionamientos mucho menor que en el caso de las anteriores crisis (Jacques, y Nicolas 1991, 119; Emmerij 1993, 61), la necesidad de un diálogo fluido entre productores y consumidores se planteó como el único marco en el que en un futuro deberían de-

sarrollarse los intercambios energéticos (Gutmann 1994, 99).²⁵ Ahora bien, la articulación de dicho diálogo exigía la instauración previa de bases jurídicas sólidas sobre las que fundamentarlo y para ello era imprescindible lograr un consenso entre los Estados miembros y proceder a la revisión formal del Tratado. Aunque el proceso de revisión abierto en 1990 brindaba una ocasión idónea para incluir una política comunitaria en materia de energía, tampoco entonces se consiguió el consenso necesario pese a las propuestas existentes. Así, durante los trabajos de dichas Conferencias intergubernamentales, la Comisión había insistido en la necesidad de incluir en el Tratado de la Unión una disposición específica relativa a la política energética con el fin de *comunitarizar* el objetivo de la seguridad de los aprovisionamientos de la Comunidad y clarificar las reglas de la competencia aplicables en este ámbito.

En el año 1991, se presentaron dos proyectos durante las Presidencias luxemburguesa y neerlandesa. En ellos llegó a incluirse un nuevo título XII consagrado por entero a la energía en el que, en primer lugar, se definían cuáles debían ser los objetivos de la acción comunitaria en el ámbito de la energía, al tiempo que se anunciaba el carácter de competencia paralela y coordinada con las acciones emprendidas por los Estados miembros.²⁶ Del texto se desprendía una preocupación evidente por garantizar la coherencia de la acción comunitaria tanto con las iniciativas estatales como con las políticas desarrolladas en el marco de los dos Tratados sectoriales Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y Comunidad

²⁵ Los cambios de estrategia adoptados por la OPEP en los últimos años proporcionan un argumento más para insistir en la necesidad de adoptar medidas comunitarias globales. La decisión de congelar la oferta del cartel adoptada en 1995 y liderada por Venezuela, México y Arabia Saudí (secundada tanto por el resto de miembros de la organización como por productores independientes ajenos al cartel), y los recortes de producción progresivos que vienen sucediéndose a raíz del acuerdo adoptado en La Haya el 12 de marzo de 1999, están produciendo una notoria subida de los precios del barril de crudo en un momento en que la demanda de los países miembros aumenta y se prevé un crecimiento de la economía europea. La capacidad de producción extra de Reino Unido y Noruega es bastante limitada y la producción rusa, a consecuencia del estado de sus instalaciones, no puede constituir, por el momento, una alternativa fiable.

²⁶ Texto publicado en *Agence Europe. Documents*, núms. 1746-1747, de 20 de noviembre de 1991. Véanse, para los anteriores proyectos, *Agence Europe. Documents*, núms. 41709-1710, de 3 de mayo de 1991, 9; núms. 1722-1723, de 5 de julio de 1991, 13 y núms. 1733-1734, de 3 de octubre de 1991.

Europea de la Energía Atómica (CEEAA), y por enfatizar la total compatibilidad y complementariedad entre acciones estatales y comunitarias. En segundo lugar, se resolvía de forma explícita la capacidad de la Comunidad de establecer relaciones con terceros sujetos internacionales dentro de su ámbito competencial, incluso a través de la conclusión de acuerdos exteriores. Al tiempo, se insistía especialmente en subrayar el carácter paralelo y compatible de las acciones desplegadas en el ámbito comunitario y estatal. Por último, se contemplaba la modalidad elegida de proceso de adopción de decisiones según los objetivos previstos, previa consulta al Comité Económico y Social; de este modo se abría la entrada a los agentes sociales del sector energético.

De todo ello, como ya se ha señalado anteriormente, el texto final del Tratado de Maastricht recogió en el TCE tres menciones explícitas sobre energía: la primera en el artículo 3 u), cuyo carácter programático no permitiría afirmar que la Comunidad pueda desarrollar una auténtica política global de energía sobre esta disposición; la segunda, en los artículos relativos a las redes transeuropeas, que permitiría la adopción de medidas sobre infraestructuras en diversos sectores entre los que se incluiría la energía; por último, la tercera mención se incluye en el artículo 175, subordinando la adopción de medidas sobre energía a los objetivos medioambientales.

En un comunicado de la Presidencia²⁷ se manifestaba que, con el fin de alcanzar un compromiso global, se acordaba la supresión de los títulos relativos a la energía, el turismo, la protección de los consumidores y la protección civil.²⁸ Una vez más, las divergencias

²⁷ *Boletín. CE*, 11/1991, 11. De hecho, durante las negociaciones, Francia y, en menor medida, Alemania, Bélgica e Italia se mostraron favorables a la incorporación de estas competencias en el Tratado. Por razones diversas, se opusieron Reino Unido, Países Bajos y España, entre otros. Como consta en el documento de la Secretaría General para Asuntos de la UE, la oposición española se justificaba por la inexistencia de una autoridad común que otorgara una garantía externa e interna de abastecimiento, una mayor transparencia de los mercados, una asignación óptima de las diferentes fuentes de energía, la defensa del carbón nacional y la problemática nuclear; véase Secretaría de Estado para la UE 1995, 34.

²⁸ Según algunos autores, «l'énergie a disparu de traité de Maastricht parce que certains États membres entendaient garder leur entière autonomie en la matière, et cela bien que la Communauté ait développé depuis la seconde crise du pétrole toute une série de mesures qui, prises ensemble, peuvent être qualifiées de politique énergétique» (Cloos et al. 1993, 452).

conceptuales existentes entre los Estados miembros se revelaban irreconciliables, aunque, en esta ocasión, la instauración de la llamada *Europa de la energía* no parecía postergarse —en principio— sine die, sino que el propio TCE disponía en la Declaración relativa a la protección civil, energía y turismo (Declaración núm. 1 anexa al Tratado) que ésta sería una de las cuestiones debatibles en la revisión de los Tratados prevista para 1996.²⁹

Sin embargo, tan pronto como se iniciaron los trabajos de la Conferencia Intergubernamental (CIG) 96 pudo observarse cómo las propuestas planteadas a nivel institucional se enfrentaron a una actitud defensiva de los Estados miembros, poco proclives a establecer instrumentos en nuevas áreas materiales de actuación o a tomar decisiones de carácter general pero que podían condicionar su propio desarrollo económico.³⁰ Por ello, las negociaciones en el marco de la CIG se vieron caracterizadas por una fuerte desunión a nivel estatal. El grado de discordia era, incluso, superior al registrado con ocasión de la negociación del Tratado de Maastricht: si por aquel entonces se produjo una radical oposición de las delegaciones de Países Bajos y Reino Unido, en este caso llegaron a presentarse diversas propuestas por parte de Irlanda y Bélgica cuyos principales puntos fueron incorporados en un documento de trabajo que elaboró la presidencia neerlandesa. La delegación irlandesa aportó un documento de discusión en el que se potenciaba el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA), reforzando algunas de sus disposiciones destinadas a reforzar la seguridad nuclear e incorporar los objetivos de medio ambiente.³¹ La delegación

²⁹ Según los términos de dicha Declaración: «La Conferencia declara que la cuestión de la introducción en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de los títulos relativos a los ámbitos mencionados en la letra t) del artículo 3 se examinará con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo N del Tratado de la Unión Europea, tomando como base un informe que la Comisión presentará al Consejo a más tardar en 1996. La Comisión declara que la actuación de la Comunidad en estos ámbitos proseguirá conforme a las disposiciones actuales de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas».

³⁰ Esta actitud negativa ya había sido puesta de manifiesto en el Informe presentado por la Secretaría General de Asuntos de la UE, donde se recogían las diferentes posiciones estatales sobre los tres «nuevos» ámbitos (energía, protección civil y turismo), insistiendo en que «la atmósfera de resistencia generalizada a incluir nuevas competencias, basándose en el principio de subsidiariedad, va a pesar en contra de esta posibilidad» (Secretaría de Estado para la UE 1995, 33-34).

³¹ CONF 3977/96, Nota de la delegación irlandesa sobre el reforzamiento de las disposiciones relativas a la seguridad nuclear, de 22 de julio de 1996.

belga, por su parte, proponía la inclusión de un único Título que abogaba por garantizar el aprovisionamiento de la Comunidad, planificación de recursos energéticos, favorecer la competencia y contribuir a la cohesión económica y social.³² Así, y pese a que la necesidad de sistematizar y racionalizar las bases jurídicas suscitaba cierta unanimidad, el debate siguió mostrando importantes disensiones, de modo que las distintas delegaciones optaron por mantener la situación existente.

Finalmente, el Tratado de Amsterdam no pudo aportar ningún cambio sustancial, limitándose a una mención al problema energético en su preámbulo. El Tratado de Niza, por su parte, tampoco aportó ninguna novedad al respecto, relegando la cuestión al proceso de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea abierto tras la Declaración de Laeken y los trabajos de la Convención, en cuyo marco se obtuvo un rápido consenso sobre la inclusión de la energía entre los ámbitos competenciales de la Unión. Ahora bien, ¿de qué tipo y con qué contenido? La respuesta hay que hallarla en el texto del Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa.

6.3.2. La aportación del Tratado Constitucional y del Tratado de Lisboa

Contrariamente a las reformas anteriores, las negociaciones del Tratado Constitucional sí culminaron con un consenso sobre la inclusión de un fundamento jurídico específico sobre el que sustentar una política energética de la Unión. En el artículo III-256 se contemplaban cuáles son los objetivos en materia de energía y, lógicamente, no pueden ser otros que los ya apuntados reiteradamente por los Libros Verdes y Blanco (ya mencionados) presentados por la Comisión: competitividad, seguridad del abastecimiento energético y sostenibilidad medioambiental. El precepto también especificaba que dichos objetivos debían alcanzarse en el marco del mercado común y sin menoscabar el derecho de todo Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, su libertad de elección entre distintas fuentes y la estructura general de su abastecimiento energético. Sin duda, la «constitucionaliza-

³² CONF 3992/96, Nota de la delegación belga sobre la energía, de 27 de noviembre de 1996.

ción» de los objetivos en materia energética suponía un acontecimiento histórico que, pese al desenlace del Tratado Constitucional, pareció seguir adelante. En este sentido, el Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007 acordaba el inicio de negociaciones de un nuevo Tratado que únicamente «reformaría» los anteriores. Para que no se albergase ninguna duda acerca de su distinta *naturaleza*, el nuevo proyecto prescindiría (entre otras cuestiones) de cualquier mención al carácter *constitucional*, aunque lo cierto es que el nuevo texto retomaría aquellos aspectos que en el seno de la CIG 2004 habían alcanzado consenso. En esta ocasión, la energía se incluía entre ellos.

Así, en el Tratado de Lisboa se ha partido básicamente del contenido del artículo III-256 aunque se han introducido modificaciones relevantes. Por un lado, en el artículo 122 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), relativo a las medidas que adoptar en caso de dificultades graves en el suministro de determinados productos, se ha insertado una referencia al espíritu de solidaridad entre Estados miembros y al caso especial de la energía:

Sin perjuicio de los demás procedimientos previstos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá, con un *espíritu de solidaridad* entre Estados miembros, acordar medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía.³³

Por otro, se ha incluido un nuevo título sobre energía, tal y como se había convenido en la CIG 2004, pero se ha sustituido la frase introductoria del apartado 1 del artículo III-256 por el siguiente texto: «1. En el marco del establecimiento y funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un *espíritu de solidaridad* entre los Estados miembros: [...]» (art. 194.1 del TFUE). Las novedades presentes en el Tratado de Lisboa respecto la versión actual del TCE se han centrado básicamente en tres aspectos: de un lado, la mención al espíritu (que no

³³ TFUE (versión consolidada), Diario Oficial (DO) C 115, de 9 de mayo de 2008, 98.

mecanismo) de solidaridad; de otro lado, la inclusión de los objetivos propios de la política energética de la Unión y, por último, la previsión de un procedimiento general de adopción de decisiones.

Las menciones explícitas a la solidaridad entre los Estados miembros constituyen, en efecto, una interesante novedad, aunque, para valorar con mayor exactitud el contenido que habrá que atribuir a dicha solidaridad desde un punto de vista jurídico, habrá que tener en cuenta otras menciones, como el contenido de la Cláusula de solidaridad relativa a la acción exterior, que aparecería en el nuevo título VII del TFUE.

En términos globales, la importancia de instaurar mecanismos eficaces de solidaridad que mitiguen las consecuencias de una crisis energética se revela como una necesidad urgente para la Unión Europea puesto que, aunque se avance según los compromisos adquiridos en materia de eficiencia energética y fomento de las energías renovables, el petróleo y el gas seguirán satisfaciendo más de la mitad de las importaciones energéticas, con un alto índice de dependencia de las importaciones.³⁴ En términos concretos, la situación es todavía más crítica para aquellos Estados que dependen mayoritariamente o casi totalmente de un único proveedor de gas.³⁵

Por ahora, existen ya algunos mecanismos de solidaridad energética que han sido implementados con eficacia relativa. Así, todavía es pronto para evaluar los resultados de la Directiva en materia de seguridad de abastecimiento de gas,³⁶ pero en cualquier caso difícilmente puede conseguirse dicha seguridad sin efectuar inversiones necesarias para establecer nuevos nudos de intercambio (especialmente en Europa central y en los países bálticos), para construir nuevas terminales de almacenamiento de gas líquido y para aumen-

³⁴ Según previsiones de la Comisión para el año 2030, más del 90% de dependencia en el caso del petróleo y un 80% en el caso del gas, COM (2007) 1 final, cit., 11.

³⁵ Éste sería el caso de Bulgaria o de Grecia respecto del gas ruso, con casi un 100% y un 85% de dependencia respectivamente. España, sin embargo, tiene bastante diversificado su suministro de gas. En 2006, y con datos de la Secretaría de Comercio, el gas que llega a España procede de Argelia (32%), Nigeria (20,1%), Golfo Pérsico (16,7%), Egipto (13,5%), Trinidad Tobago (9,5%), Noruega (6%) y Libia (2%).

³⁶ Directiva 2004/67/CE del PE y del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativa a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas natural, DO L 127, de 29 de abril de 2004, 92.

tar la capacidad de los gasoductos.³⁷ Los mecanismos de solidaridad ante crisis, como la creación de la Red de Corresponsales de Energía o el Grupo de Coordinación del Gas, precisan también de un mayor impulso. En el ámbito del petróleo, el principal mecanismo de solidaridad se coordina a través de la Agencia Internacional de Energía (AIE) que establece un sistema de reservas estratégicas de petróleo en coordinación con otros países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Pese a la valoración positiva de la Comisión respecto a la eficacia de este sistema, los intercambios de información de los Estados miembros de la UE respecto al estado de sus reservas pueden ser mejorables (Evans 1982, 2).³⁸ Por último, la interconexión eléctrica entre los Estados miembros sigue siendo una inversión absolutamente necesaria.³⁹ Estos mecanismos de solidaridad se basan principalmente en el intercambio de información y, en menor medida, en la coordinación de proyectos de inversión, pero distan de contener obligaciones jurídicas concretas para los Estados en caso de crisis o de dificultades de un Estado miembro en particular.

En cuanto a los objetivos de la política energética de la Unión, el artículo 194 del TFUE incluye también una referencia expresa: garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y de la seguridad del abastecimiento energético, fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de las energías nuevas y renovables, y fomentar la interconexión de las redes energéticas. En su mayoría se trata de objetivos ya presentes en el TCE, aunque diseminados en función de los distintos ámbitos materiales con los que dichos objetivos tienen conexión, esto

³⁷ Seguramente, el alto coste exigiría un riguroso análisis de viabilidad en términos coste-beneficio para el consumidor.

³⁸ En el pasado este sistema también ha sido objeto de críticas. Mencionemos sólo el más importante: la obligación de activar el mecanismo de solidaridad entre los Estados se pone en funcionamiento sólo en casos graves, cuando se ha producido al menos una reducción de las reservas en uno o más de los participantes de un 7 a 12%. Se trata de una decisión que toma la propia Agencia por una mayoría especial, por lo que los Estados pueden tomar medidas unilaterales hasta que la crisis no revista la gravedad suficiente. Además, en el almacenaje y la gestión de los *stocks*, existe una importante participación de las empresas energéticas, con intereses no coincidentes con los estatales.

³⁹ Los proyectos prioritarios ya han sido identificados: interconexión de las redes eléctricas de Alemania, Polonia y Lituania; conexión con las centrales eólicas marinas en el Norte de Europa; interconexión de las redes eléctricas de Francia y España.

es, medio ambiente, redes transeuropeas y funcionamiento del mercado interior. Quizá la novedad se refiera a la inclusión de la garantía del suministro, además del hecho de contar con un artículo que contemple los objetivos sobre energía de la UE de forma integral.

Por último, otra de las novedades relativas se vincularía a la opción del procedimiento legislativo ordinario (el actual procedimiento de codecisión previsto en el art. 251 del TCE) como sistema de adopción de decisiones común, con consulta previa al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social. Puesto que la ausencia de una base jurídica propia en materia de energía obligaba a recurrir al artículo 308 del TCE, que prevé una mera consulta al Parlamento al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, y la unanimidad en el seno del Consejo, el hecho de contar con un artículo en el que se retoma el procedimiento de codecisión como sistema genérico constituye de por sí una novedad positiva. Ahora bien, se mantiene la excepcionalidad para las medidas que puedan adoptarse de carácter esencialmente fiscal, ya que en ese supuesto se prevé un procedimiento legislativo especial, con mera consulta al Parlamento Europeo y la unanimidad como sistema de votación en el seno del Consejo.

Al comparar los cambios existentes entre el TCE y la versión del TFUE destaca una última cuestión, relacionada con el derecho de los Estados miembros a la hora de elegir la estructura de abastecimiento entre las distintas fuentes de energía. En este sentido, el TCE actual establece en el artículo 175.2 c) que, para «las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético», deberá recurrirse a la consulta al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, y a la unanimidad en el Consejo. Pues bien, la versión del TFUE parece eliminar la posibilidad por parte de la Comunidad de adoptar medidas en este sentido, ni siquiera por unanimidad, a excepción del fomento de la eficiencia energética, el ahorro energético y el desarrollo de energías nuevas y renovables. La redacción es categórica al afirmar que «No afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de

energía y la estructura general de su abastecimiento energético» (art. 194.2 del TFUE). En este punto concreto, parece haberse dado un paso atrás, reforzando el derecho soberano de cada Estado miembro en uno de los aspectos más controvertidos de la política energética, aunque no es exactamente lo mismo afirmar que en la implementación de la política de medio ambiente el Consejo, aunque sea por unanimidad y con una mera consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar medidas que afecten a la estructura general del abastecimiento de los Estados miembros, y otra distinta incluir dicha afirmación en el marco de un título dedicado explícitamente a la energía. Las consecuencias que podrían derivarse son distintas, ya sea desde el punto de vista del sistema competencial como del contenido sustantivo en la formulación de las políticas respectivas.

Por ello, a la espera de los avances que se vayan produciendo en relación con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en estos momentos los fundamentos jurídicos existentes en el derecho primario siguen limitándose a las tímidas modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht, por lo que, en respuesta a la segunda pregunta que se planteaba al inicio, a saber, si disponen las instituciones comunitarias de competencias suficientes para actuar en este sentido, habrá que concluir que, en estos momentos en los que todavía no se han introducido los cambios previstos por el Tratado de Lisboa, no existe una base jurídica sobre la que sustentar una Política Energética *común* de la Unión Europea. Debe subrayarse, además, que, aunque se produjera la entrada en vigor de dicho Tratado, tampoco podríamos afirmar que la Unión Europea dispondría de una nueva base jurídica sobre la que diseñar una política energética común, entendida como una atribución de competencias a favor de la Unión de carácter exclusivo. De hecho, el TFUE se refiere explícitamente a la energía como un ámbito de competencia compartida con los Estados miembros (art. 4 del TFUE). Así pues, el Tratado de Lisboa supone un avance desde el punto de vista del sistema de reparto competencial, de la transparencia y del diseño de una estrategia europea en el ámbito de la energía, pero únicamente la voluntad política y el consenso entre los Estados miembros permitiría extraer el mejor partido posible de este nuevo Título sobre la energía.

Dada, pues, la situación actual de los Tratados y partiendo de la base que las instituciones comunitarias han explotado con maestría

las posibilidades existentes, incluso con las reticencias de los Estados miembros, la tercera y última de las preguntas consiste en examinar qué instrumentos se han empleado hasta la fecha en la adopción de actos en materia de energía y hasta qué punto dichos instrumentos permitirían la implementación de la *nueva* política energética a la luz de las directrices definidas por el Consejo Europeo.

6.4. Los instrumentos de la política energética comunitaria

Tal y como ya se ha comentado, pese a carecer de una competencia global en materia de energía, las instituciones comunitarias han adoptado un número significativo de documentos y actos jurídicos relacionados con la energía, tanto en el plano intracomunitario como en el plano internacional. Para ello han recurrido tanto al derecho derivado como a los distintos tipos de acuerdos internacionales que la Comunidad Europea ha venido implementando a lo largo de estos años. Dichos instrumentos jurídicos se han complementado con otros de naturaleza política y, desde el punto de vista de eficacia a la hora de conseguir los objetivos propuestos, la elección de unos u otros se ha visto claramente condicionada por el tipo de competencia que las instituciones comunitarias tienen atribuida en este ámbito. Por ello, el balance de unos y otros es desigual.

6.4.1. Los limitados logros en el plano intracomunitario

Sobre la base de los artículos relativos al mercado interior, las redes transeuropeas y el medio ambiente, las instituciones comunitarias han adoptado numerosos actos de derecho derivado en cuatro direcciones: la consecución de un mercado interior en materia de gas y electricidad; en materia de diversificación de fuentes de energía; en la gestión de la demanda, promoviendo medidas para conseguir la eficiencia energética y las medidas fiscales, ámbito en el que se han conseguido logros muy limitados. Pero, además, la clara interrelación que la energía presenta con otros ámbitos materiales para los que la Comunidad sí posee competencias, tales como la investigación y desarrollo tecnológico, la cohesión económica y social,

la política industrial, la política de cooperación al desarrollo o la política comercial, ha logrado un amplio abanico de instrumentos que permiten desarrollar acciones en el sector de la energía aunque sea de forma indirecta. La aplicación de la jurisprudencia del Tribunal relativas a las competencias implícitas y el recurso al artículo 308 del TCE han sido piezas clave en este proceso.

Relacionados con el ámbito del mercado interior destacan las Directivas de 2003 y 2004, relativas a la liberalización de los sectores del gas y la electricidad, cuyo período de transición finalizaba en 2006,⁴⁰ las decisiones relativas a las interconexiones adoptadas y las relativas al nivel de reservas estratégicas. En este sentido, y como complemento a las directivas mencionadas, la Comunidad Europea ha adoptado un importante número de actos unilaterales, aunque la Comunicación sobre el mercado interior de la energía y el Informe Final del estudio sectorial en materia de competitividad muestran que las normas adoptadas no han logrado todavía un mercado interior de la energía.⁴¹ La Comisión ha demostrado que, aunque la situación entre los Estados miembros es distinta, en términos globales los Estados miembros están imponiendo unos precios máximos de electricidad y gas, lo que, al margen de las consecuencias para el consumidor, desalienta a inversores y dificulta el acceso al mercado de nuevos competidores. La situación es de tal magnitud que, en su Libro Verde, la Comisión estima que en el plazo de tres años es preciso alcanzar el objetivo de un mercado de ámbito auténticamente competitivo. Para alcanzar dicho objetivo, la Comisión considera imprescindible actuar en los siguientes ámbitos. En primer lugar, es preciso separar el control de las redes energéticas de la producción o venta de energía ya que la situación que se da actualmente tiende a «proteger» los mercados nacionales y a impedir la competencia en

⁴⁰ Directiva 2004/67/CE del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativa a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas natural (Texto pertinente a efectos del Espacio Económico Europeo) (DO L 127 de 29 de abril de 2004, 92) y Directiva 2003/55/CE del PE y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE (DO L 176 de 15 de julio de 2003, 57).

⁴¹ COM (2006) 841, Comunicación de la Comisión al PE y al Consejo sobre las perspectivas de los mercados interiores del gas y la electricidad; COM (2006) 851, Comunicación de la Comisión «Estudio del sector con arreglo al art. 17 del Reglamento 1/2003 sobre los mercados del gas y la electricidad (informe final)».

términos reales. Según estimaciones de la Comisión, la separación de la propiedad es la forma más efectiva de garantizar la posibilidad de elección en beneficio de los consumidores y de fomentar la inversión, ya que las empresas propietarias de redes se hallan influidas por intereses ligados al abastecimiento o a la generación. En segundo lugar, es necesario armonizar las normas relativas a los poderes y a la independencia de los reguladores de la energía partiendo del máximo denominador común de la Unión Europea y no del mínimo indispensable. Es preciso potenciar no sólo el desarrollo del mercado nacional sino también el del Mercado interior de la energía. Hasta ahora, la creación del Grupo de Reguladores Europeos del Gas y la Electricidad (GREGE) y los Reglamentos de la electricidad y el gas han conseguido dicha armonización, por lo que desde las instituciones comunitarias se insta a la constitución de un nuevo organismo único a nivel comunitario al que se le encomendaría la responsabilidad de adoptar decisiones relacionadas con los aspectos técnicos y reglamentarios del mercado comunitario para que el comercio transfronterizo del gas y la electricidad pueda funcionar en la práctica. En tercer lugar, la ausencia de transparencia actual dificulta el funcionamiento correcto del mercado y es urgente que los gestores de las redes empleen un sistema armonizado que evite la tendencia a la manipulación de precios. En cuarto lugar, las infraestructuras existentes presentan graves deficiencias que ya se hallan identificadas en el Plan de interconexión y sobre las que ya se está invirtiendo.⁴² En quinto lugar, hay que aumentar la fiabilidad del sistema eléctrico para prevenir posibles interrupciones de suministro. La creación de los Gestores de las Redes de Transporte planificaría y coordinaría la Red, al tiempo que adoptaría las normas mínimas comunes y obligatorias de seguridad (Ruete 2006). Por último, son necesarias inversiones para aumentar la capacidad de la Unión y equilibrar la oferta y la demanda, pero sin un correcto funcionamiento del mercado interior se corre el riesgo de no obtener las mejoras previstas que, pese a los problemas señalados, existen. Conse-

⁴² COM (2006) 846, Comunicación de la Comisión al PE y al Consejo: Plan prioritario de interconexión. En 2007, 20 de los 32 proyectos de interés europeo identificados acumulaban retrasos. De los 20, 12 registraban retrasos entre uno y dos años; 8 acumulaban retrasos superiores a 3 años. Únicamente 12 de los 32 (es decir, un 37%) no habían notificado retrasos y sólo 5 habían finalizado.

cuenta con esta realidad, la Comisión presentó en 2007 las nuevas propuestas de directivas para modificar las normas comunes para el mercado del gas y la electricidad.⁴³ Ambas propuestas forman parte del tercer paquete legislativo en materia energética y han sido objeto de acuerdo por parte del Consejo sectorial de Ministros de energía de 10 de octubre de 2008 y se espera su adopción definitiva en el primer semestre de 2008.

En materia de energías renovables se han producido avances significativos, habiendo sembrado la base sobre la que cumplir los objetivos fijados en la nueva PEE. Al margen de los programas que han venido sufragando acciones en esta línea, hay que destacar la Directiva 2001/77/CE,⁴⁴ primer texto adoptado por el Parlamento y el Consejo destinado explícitamente al desarrollo de la energía renovable a través del fomento de la electricidad renovable. Tras las dificultades para su adopción, ilustradas en los cinco años de debate entre su propuesta y concreción jurídica (Rowlands 2005, 969; Reiche, y Bechberger 2004, 844), se han adoptado otros textos, aunque de menor entidad, como la Directiva relativa al fomento de los biocarburantes.⁴⁵

Es en el plano de la eficiencia energética y en el de la adopción de medidas de índole fiscal donde se han producido actuaciones más tímidas. Tras la Directiva de 2002 sobre la eficiencia energética en los edificios,⁴⁶ destacan las directivas sobre la eficiencia del uso final de la energía y los recursos energéticos⁴⁷ y la directiva por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía.⁴⁸ En relación con el sector fiscal, en 2003 se adoptó la Directiva por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los pro-

⁴³ En el caso de la electricidad, COM (2007) 528 final, de 19 de septiembre de 2007, y, en el caso del gas natural, COM (2007) 529 final, de 19 de septiembre de 2007.

⁴⁴ DO L 283, de 27 de octubre de 2001, 33.

⁴⁵ Directiva 2003/30/CE del PE y del Consejo de mayo de 2003 relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte, DO L 123, de 17 de mayo de 2003, 42.

⁴⁶ Directiva 2002/91/CE, del PE y el Consejo, de 16 de diciembre de 2002, DO L 1 de abril de 2003, 65.

⁴⁷ Directiva 2006/32/CE del PE y el Consejo de 5 de abril de 2006, DO L 114, de 27 de abril de 2006, 64.

⁴⁸ Directiva 2005/32/CE del PE y del Consejo, de 6 de julio de 2005, DO L 191, de 22 de julio de 2005, 29.

ductos energéticos y de la electricidad.⁴⁹ Estos instrumentos jurídicos se han visto acompañados de una serie de programas dirigidos a incentivar la eficiencia y el ahorro energético. En este sentido, el Séptimo Programa Marco sobre Investigación y Desarrollo promueve el desarrollo tecnológico en áreas como el medio ambiente, la energía y el transporte, integrando de forma horizontal dichas políticas en el conjunto de áreas implicadas.⁵⁰

A la luz de los resultados obtenidos, y pese a los innegables avances, es evidente que los actos adoptados hasta la fecha no han conseguido crear las condiciones para el funcionamiento correcto de un mercado interior de la energía que además garantice al consumidor la energía como un servicio público y como un recurso sostenible con los compromisos medioambientales. La ausencia de un fundamento jurídico específico para sustentar las acciones en materia de energía no es el único motivo que puede justificar esta situación aunque evidentemente posea una influencia decisiva. Son las divergencias existentes entre los Estados miembros las que generan buena parte de los problemas de fondo de los que adolece el mercado interior de la energía.

6.4.2. La dimensión internacional de la política energética

La intervención comunitaria ha incorporado también una dimensión internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral, concluyendo acuerdos internacionales al servicio de intereses distintos y propiciando marcos de diálogo específico sobre energía con los países estratégicos. La Unión, consciente de su incapacidad para reaccionar ante los movimientos especulativos del alza de los precios de la energía y de su falta de control sobre la oferta, ha concentrado su acción en una estrategia a medio y largo plazo, en un intento de asegurar sus aprovisionamientos a través del establecimiento de relaciones convencionales de cooperación. En el marco de las relaciones bilaterales, la energía viene apareciendo como un sector más en todos los acuerdos de cooperación al desarrollo des-

⁴⁹ Directiva 2003/96/CE del PE y del Consejo, de 27 de octubre de 2003, DO L 283, de 31 de octubre de 2003, 51.

⁵⁰ Decisión 2006/1982/CE, del PE y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013), DO L 412, de 30 de diciembre de 2006.

de finales de los años 80. Rodeada por casi el 80% de los recursos mundiales de hidrocarburos, la importancia que las cuestiones energéticas ocupan en el marco de la estrategia de vecindad, de la política con los países de la zona del Mar Caspio, del Mar Negro, de Oriente Medio, de las regiones del Golfo, de Noruega y en las relaciones con Rusia, se justifica por sí sola.

La lógica bilateral presenta de entrada las ventajas de la negociación en un marco en el que las cuestiones energéticas se mezclan con aspectos políticos, diplomáticos, económicos y estratégicos: en otras palabras, las relaciones se inscriben en la amplia práctica convencional, comercial y política de la Comunidad Europea, permitiendo negociar con el tercero desde una posición privilegiada (Zapater 2002a, 203). Ahora bien, algunos consideran que la lógica bilateral se adapta difícilmente a la realidad del contexto energético internacional, puesto que, cuanto más específicas, múltiples y renegociables son las relaciones bilaterales, más evoluciona la aproximación bilateral hacia una lógica multilateral (Keppler 2007b, 14). En el plano bilateral, las cuestiones energéticas ocupan un lugar en los marcos de cooperación y acuerdos bilaterales existentes con países productores, como Rusia,⁵¹ y de países de tránsito, en el Memorándum con Ucrania⁵² sobre cooperación en materia de energía y en los Acuerdos Euromediterráneos y el Foro euromediterráneo de la energía, en los planes de acción de la política de vecindad, en los Memorándum de acuerdo con Turkmenistán,⁵³ Azerbaiyán⁵⁴ y Kazajstán⁵⁵, la Cooperación energética Euromed,⁵⁶ o la iniciativa de

⁵¹ El 30 de octubre de 2000, en el marco de la 6.ª Cumbre UE-Rusia, se decidió otorgar entidad propia a las cuestiones sobre energía a través del diálogo energético UE-Rusia. En este marco se alcanzan compromisos y se dirimen diferencias entre ambas partes en este sector.

⁵² Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de energía entre la UE y Ucrania, firmado el 1 de diciembre de 2005.

⁵³ Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de energía entre la UE y Turkmenistán, firmado el 26 de mayo de 2008.

⁵⁴ Memorándum de entendimiento y partenariado estratégico entre la UE y la república de Azerbaiyán en el ámbito de la energía, firmado el 27 de noviembre de 2006.

⁵⁵ Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de energía entre la UE y Kazajstán, firmado el 4 de diciembre de 2006.

⁵⁶ A nivel bilateral destaca la Declaración común sobre las prioridades de cooperación entre la Comisión europea y el reino de Marruecos en el sector de la energía, documento de estrategia firmado el 23 de julio de 2007 con el objetivo de cubrir acciones para el período 2007-2013.

Bakú. Sin embargo, muchas de las menciones que aparecen en los acuerdos constituyen normas de *soft law*. Por ello, desde la óptica de las instituciones comunitarias, y muy especialmente la Comisión, se apuesta por incluir en dichos convenios compromisos jurídicamente vinculantes para las Partes que abarquen desde la liberalización recíproca de las condiciones comerciales y las inversiones en todos los mercados del sector de la energía hasta la concesión de acceso a los oleoductos y los gasoductos por parte de los países situados en las cadenas de tránsito y de transporte.⁵⁷ La figura del acuerdo mixto debería ser de utilidad para vencer las reticencias de los Estados miembros. De todos modos, la regulación de las cuestiones energéticas deberá ser compatible con las normas generales de la Organización Mundial de Comercio en este ámbito (Murray, y Mamedov 2001, 301; Evans 2003, 187).⁵⁸

La multilateralidad como estrategia en el ámbito energético presenta, por su parte, enormes ventajas para lograr una acción concertada que pueda resultar favorable para los países consumidores. Esta tendencia, que en el caso de los países productores ha obtenido sus frutos en el ámbito del petróleo y del gas, no parece una alternativa fácilmente extrapolable a los países consumidores, dadas las conexiones que las distintas opciones energéticas plantean en términos de interés nacional y política exterior. Pese a ello, la Comunidad Europea ha lanzado diversas iniciativas, en un claro intento de dotar al proceso de construcción comunitario de un cierto liderazgo en un ámbito tan complejo. Las iniciativas lanzadas en el marco de la estrategia multilateral evidencian hasta qué punto las instituciones comunitarias han sabido extraer el máximo partido de la situación de los tratados. El Tratado sobre la Carta de la Energía y el Tratado de la Comunidad de la Energía, concluidos ambos sobre una base jurídica múltiple, constituyen un claro ejemplo de esta tendencia.

⁵⁷ COM (2006) 590 final, ob. cit., 5 y COM (2007) 1 final, ob. cit., 20.

⁵⁸ En relación con este punto, conviene recordar que la energía nunca fue parte del GATT y que únicamente se ha planteado su adscripción a la Organización Mundial de Comercio (OMC) a partir de su anclaje en el Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS)/General Agreement on Trade in Services (GATS), en calidad de servicio. Algunos Estados han presentado sus propuestas, como EE. UU., Canadá, Chile, Japón, Noruega, Cuba, Venezuela y la UE, pero otros se han seguido mostrando renuentes por motivos distintos. Es el caso de los países en vías de desarrollo y los Estados miembros de la OPEP.

En este sentido, hay que remontarse hasta el año 1990 y prácticamente tras la caída del muro de Berlín, para observar cómo la Comunidad Europea impulsó un proceso en su momento innovador que culminó con la firma del Tratado sobre la Carta de la Energía (ECT) el 17 de diciembre de 1994⁵⁹ por un total de 49 Estados, además de las Comunidades Europeas que aparecen como Partes firmantes además de los Estados miembros.⁶⁰ El principal objetivo de esta iniciativa consistía, por una parte, en crear un marco legal donde las empresas privadas extranjeras pudieran operar con seguridad, con garantías para proteger sus inversiones al tiempo que se conseguía un espacio en el que los materiales y los productos energéticos pudieran circular con libertad. Por otra parte, se pretendía avanzar en el ámbito de la seguridad de los abastecimientos, teniendo en cuenta la importancia de los recursos procedentes de zona del Mar Caspio y de Rusia. Finalmente, se trataba de contribuir a un mayor control del medio ambiente y de la seguridad en materia nuclear.

Uno de los aspectos más interesantes de este Tratado consistía en la aplicación de una visión horizontal en el tratamiento de la problemática de la energía. En este sentido, el ECT ha sido el primer acuerdo que ha incluido disposiciones adecuadas para proteger inversiones, facilitar el comercio y garantizar el transporte en un ámbito material concreto al mismo tiempo; de este modo ha cubierto prácticamente todas las facetas de un mismo sector económico de carácter estratégico y ha previsto incluso medidas para garantizar su cumplimiento.

⁵⁹ BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1995, 3786, en vigor desde el 23 de septiembre de 1997 (DO L 69, de 9 de marzo de 1998). Con el fin de valorar los términos finales del Tratado, véanse los siguientes documentos: Propuesta y proyecto de la Comisión para la firma y aplicación provisional del Tratado, DO C 344, de 6 de diciembre de 1994, I, COM (94) 405 final y *Boletín de la UE*, 1994/9, punto 1.2.108. Dicha propuesta fue modificada posteriormente por la Comisión, DO C 372, de 28 de diciembre de 1994, COM (94) 557 y *Boletín de la UE*, 1994/11, punto 1.2.1993; Acuerdo de las Partes Contratantes sobre el proyecto de Tratado, *Boletín de la UE*, 1994/6, punto 1.2.107. El Tratado ha sido modificado por Decisión 2001/595/CE del Consejo, de 13 de julio de 2001, relativa a la aprobación por la CE de la enmienda a las disposiciones comerciales del Tratado sobre la Carta de la Energía (DO L 209, de 2 de agosto de 2001) y por las normas relativas a los procedimientos de conciliación aplicables a las controversias sobre cuestiones de tránsito, aprobadas por la Conferencia sobre la Carta de la Energía (DO L 11 de 16 de enero de 1999).

⁶⁰ Entre los Estados firmantes aparece Rusia, aunque después no ratificara el texto del ECT.

El ECT nunca pretendió regular o planificar las políticas energéticas de los Estados partes en el convenio, aunque el conjunto de las normas en él contenidas respondiese a una determinada concepción económica basada en el liberalismo económico. Su campo de acción es más concreto: su principal objetivo reside en crear un marco legal donde las empresas privadas extranjeras puedan operar con seguridad, con garantías para proteger sus inversiones al tiempo que se consigue un espacio donde los materiales y los productos energéticos pueden circular con libertad. Esta complementariedad de intereses aparece expresada en el texto (Waelde 1995, 5; Paasi-virta 1998, 198; Brazell 1994, 299).

El tratamiento integral y coordinado de cuestiones tales como el comercio, las normas sobre libre competencia y la libertad de tránsito constituyen un ejemplo más que evidente de hasta qué punto el ECT intenta extrapolar su visión del mercado interior comunitario más allá de las fronteras de la Unión y en un ámbito tan significativo como la energía. El establecimiento de un régimen multilateral de protección de inversiones representa, en sí mismo, un hecho sin precedentes en el contexto internacional, básicamente por dos novedades principales: la extensión de la protección de las inversiones no sólo existentes, sino también a aquéllas en fase de realización, llevando a cabo un objetivo aleatorio de promoción y la adopción de un enfoque multilateral en la protección de inversiones. Hoy por hoy, la valoración generalizada sobre el establecimiento de un régimen de inversiones considerablemente amplio es que ello ha supuesto un logro importante en la creación de un marco seguro y estable, máxime si se tiene en cuenta que, si bien los Estados occidentales partes en el ECT habían contraído acuerdos bilaterales sobre inversiones, los países ex comunistas carecían de normativas similares.

La liberalización que prevé el ECT es un requisito indispensable para crear un clima lo suficientemente atractivo y estable como para atraer las inversiones que precisan estos Estados, a medio y a largo plazo. Planteado en estos términos, hay que reconocer que el Tratado aporta: de un lado, una seguridad jurídica creciente a los inversores, otorgándoles el beneficio del trato nacional, introduciendo una obligación de transparencia en el trato de las inversiones y proporcionando a los países consumidores garantías de aprovisiona-

miento; de otro, las modalidades previstas para la puesta en marcha de la cooperación establecida en el Tratado (Secretariado, Conferencia ministerial, reconocimiento de mecanismos de arbitraje), aportan garantías de control, asegurando la continuación de un proceso interactivo, todos ellos aspectos exigidos por un inversor. Pero quizá uno de los aspectos más relevantes de esta dimensión europea ha consistido en la idoneidad que ofrece el ECT para acercar las economías de estos países a los principios y normas básicos del mercado interior y su funcionamiento. De este modo, este Tratado proporciona un ejemplo concreto para ir creando una mayor afinidad económica entre los países europeos, allanando el camino hacia una futura adhesión, aunque no sea a corto plazo. Sin embargo, hay que admitir que el futuro del ECT es más que incierto. Las ventajas que presenta en el plano jurídico no han sido entendidas como tales por parte de Rusia, país que, si bien firmó el acuerdo, nunca llevó a cabo el proceso de ratificación (al menos hasta la fecha). Así pues, en el plano político el Tratado no ha logrado erigirse en un instrumento clave en las relaciones entre la Unión Europea y Rusia.

Pese a ello, la Comunidad Europea ha seguido apostando años después por esta misma vía multilateral. Tras el precedente del ECT, la Comunidad Europea impulsó el Tratado de la Comunidad de la Energía, que se firmó el 25 de octubre de 2005⁶¹ junto con ocho países de la región del sudeste de Europa (Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Serbia y Montenegro, Rumania, así como también la Misión de las Naciones Unidas que administra Kosovo).⁶² En vigor desde el 1 de julio de 2006, este tratado pretende ampliar el acervo energético de la UE a los países de los Balcanes Occidentales; de este modo establecería un marco legal único en lo relativo a los temas energéticos de la zona, extendiendo las normas del mercado interior a los países de la zona. El tratado también pretende aplicar las normas sobre competencia, sostenibilidad medioambiental y ener-

⁶¹ Decisión 2006/500/CE del Consejo de 29 de mayo de 2006, DO L 18 de 20 de julio de 2006, 5.

⁶² Otros países ya han formulado su voluntad de adherirse al Tratado, como en el caso de Noruega y Ucrania.

gías renovables. Con ello se persigue mejorar la seguridad energética e impulsar las inversiones necesarias pero también exportar los estándares de la Unión más allá de las fronteras comunitarias, aproximando a los países vecinos y, en muchos casos, futuros miembros al funcionamiento del mercado interno de la energía. A la hora de valorar la efectividad del acuerdo desde la óptica comunitaria, hay que tener en cuenta que los países terceros firmantes cuentan con el incentivo del posible ingreso en la Unión y por ello se han mostrado más proclives a aceptar las normas. En otras palabras, plantean la aceptación de los compromisos como la necesaria convergencia hacia los estándares europeos y la «europeización» de sus políticas nacionales es vista como un paso más en el camino de la adhesión, por más que la adopción de dichos estándares provoque dificultades.

La actuación de la Unión Europea a nivel internacional no se plantea únicamente mediante la conclusión de acuerdos a través de los que se consiga crear una vasta red de países geográficamente cercanos en los que se apliquen los principios o reglas comunes derivados de la política energética de la UE. Su protagonismo internacional en materia de medio ambiente y en la política de cooperación al desarrollo proporciona dos ámbitos de actuación en los que le sería posible posicionarse en primera línea, ejerciendo una clara influencia. Existen ya iniciativas concretas, como las mencionadas en el programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía,⁶³ como el impulso del Foro mundial para la eficiencia energética y las energías renovables, con el fin de atraer inversiones privadas para proyectos de eficiencia energética y energías renovables.⁶⁴ En estas circunstancias, no resulta extraño que se postule un papel importante de la Unión Europea en la firma de un acuerdo internacional en materia de eficiencia energética, contando con el beneplácito de los Estados

⁶³ COM (2006) 20 final, de 25 de enero de 2006, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE, Acción exterior: Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales.

⁶⁴ COM (2006) 583 final, de 6 de octubre de 2006, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE, Movilización de fondos públicos y privados para favorecer el acceso mundial a servicios energéticos inocuos con el clima, asequibles y seguros: el Fondo Mundial para la eficiencia energética y las energías renovables.

miembros.⁶⁵ En el ámbito de la cooperación al desarrollo destaca la Iniciativa europea en el sector de la energía puesta en marcha con ocasión de la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible.⁶⁶

En definitiva, a la hora de desarrollar una PEE, en términos del Consejo Europeo de marzo de 2007, la Unión cuenta ya con un importante bagaje a partir del cual avanzar si realmente existe la voluntad suficiente por parte de los Estados miembros. La dimensión internacional de la energía es sumamente importante en el lanzamiento de esta nueva política aunque, como plantea Lamy (2007, 144), por más que algunos se empeñen en ver el refuerzo de la política exterior como la pieza esencial de una política energética europea, no hay que olvidar que esta dimensión es sólo una cara de la moneda y que en el reverso de la misma se halla la necesidad de contar con una política energética a nivel interno homogénea, coherente y consistente.

6.5. Conclusiones

Al comienzo de estas páginas nos cuestionábamos sobre qué tipo de Política Energética para Europa va a implementar la Unión Europea comunitaria, si nos hallamos ante el nacimiento de una política energética común, o más bien ante una política coordinada para la Unión Europea. En el estadio actual parece más que evidente que los avances se producirán por la segunda vía y que los Estados miembros seguirán conservando su soberanía para decidir acerca de su modelo energético. Ahora bien, las interacciones entre las distintas acciones estatales, la obligación de cumplir con los objetivos medioambientales asumidos y el contexto energético internacional plan-

⁶⁵ Inicialmente este acuerdo debía firmarse durante 2008 en Pekín, pero no fue posible por distintos motivos, especialmente por el plazo de tiempo. Este acuerdo se incluye en el Plan de acción para la eficiencia energética (2007-2012) y prevé la organización de una conferencia internacional con miras a la adopción de un acuerdo marco abierto a la participación de los principales socios comerciales de la UE y de las organizaciones internacionales clave.

⁶⁶ Una de las propuestas que derivan de esta Iniciativa es el Fondo para la Energía destinado a los Países ACP, dotado con 220 millones de euros. Véase COM (2004) 711 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE, de 26 de octubre de 2004, relativa al desarrollo futuro de la Iniciativa de la UE en el ámbito de la energía.

tean ya la necesidad de establecer mecanismos de solidaridad entre los Estados que supongan un avance cualitativo respecto de los ya existentes. En efecto, en la actualidad existe una toma de conciencia mayor sobre las amenazas y las debilidades de una Unión Europea dividida. Por ello, puede que a medio plazo se allane el camino hacia una política comunitaria en materia de energía, dotando a la CE/UE de competencias decisivas en ese ámbito. En esta línea, el Tratado de Lisboa constituye un decidido primer paso. Por su parte, las instituciones comunitarias han explotado con maestría las posibilidades que ofrecía el TCE a la hora de adoptar actos jurídicos tanto en una dimensión intracomunitaria, en materia de medio ambiente, mercado interior, redes transeuropeas, como en una dimensión internacional, instaurando diálogos regionales específicos. Este acervo, aunque insuficiente para ser considerado por sí mismo una política energética comunitaria, sí ha producido una cierta «europeización» de las políticas nacionales. Si existen las bases, determinados instrumentos e incluso consenso a nivel político acerca de los objetivos, resulta evidente que el reto, en estos momentos, consiste en garantizar la coherencia y la eficacia en la actuación de todos los implicados y lograr la superación de las discrepancias existentes entre los Estados miembros acerca de los medios.

Bibliografía

- BIAVA, A. «L'Union Européenne face aux défis de l'énergie et du changement climatique: bilan du Conseil Européen des 8-9 mars 2007». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 508 (2007): 286-293.
- BRAZELL, L. «Draft Energy Charter Treaty: Trade, Competition, Investment and Environment». *Journal of Energy and Natural Resources Law* 12 (3), 1994: 299-341.
- CLOOS, J., G. REINESCH, D. VIGNES, y J. WEYLAND. *Le Traité de Maastricht*. Bruselas: Bruylant, 1993.
- DAINTITH, T., y L. HANCHER. *La stratégie énergétique en Europe: son cadre juridique*. Bruselas: OPOCE, Col. Perspectives Européennes, 1987.
- DE MANUEL ARAMENDÍA, M. J. «Una política energética para Europa. Combatiendo el cambio climático bajo la presidencia alemana del Consejo». *Revista General de Derecho Europeo* 15 (2008). Disponible en <http://www.iustel.com>.
- EMMERIJ, L. *El enfrentamiento Norte Sur. Un polvorín en el mundo moderno*. Barcelona: Paidós, 1993: 61-68.
- EVANS, A. C. «European Community Law and the problem of oil shortages». *International and Comparative Law Quarterly* 31 (1982): 1-16.

- EVANS, P. «Strengthening WTO Members Commitments in Energy Services; Problems and Prospects». En A. Matto y P. Sauvé (eds.). *Domestic Regulations and Service Trade Liberalization*. Oxford: World Bank/Oxford University Press, 2003.
- GRENON, M. «Présentation des principales politiques énergétiques nationales». *Revue de l'énergie* 401 (1988): 244-250.
- GUTMANN, F. «El precio del petróleo». *Política Exterior* 42 (1994): 99-118.
- HAWDON, D. *The Energy Crisis. Ten Years After*. Londres/Canberra: Croom Helms, 1984.
- ISELL, P. «Hugo Chávez y los límites de la petropolítica». *Análisis del Real Instituto El Cano* 54 (junio de 2008): 17-23. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org> (2008a).
- . «Reexaminando la seguridad energética». *Análisis del Real Instituto El Cano* 49 (enero de 2008): 11-15. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org> (2008b).
- JACQUET, P., y F. NICOLAS. *Pétrole. Crises, marchés, politiques*. París: Institut Français des Relations internationales, Ramses, Dunod, 1991: 119-136.
- KEPPLER, J. H. *International Relations and Security of Energy Supply: Risks to Continuity and Geopolitical Risks*. Parlamento Europeo, Departamento de Políticas Externas, Estudio externo, febrero de 2007, PE 374.366 (2007a).
- . «La sécurité des approvisionnements énergétiques en Europe: principes et mesures». *Note de l'Institut Français des Relations Internationales*, abril de 2007 (2007b).
- LAMY, J. «Que signifie relancer la politique énergétique européenne?». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 506 (2007): 141-145.
- MABRO, R. «El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética». *Análisis del Real Instituto El Cano* 49 (enero de 2008): 4-10. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- MARZO, M. «Los recursos energéticos en el horizonte de 2030: escenario mundial y europeo de la energía». En J. L. García Delgado y J. C. Jiménez (dirs.). *Energía: del monopolio al mercado*. CNE, *Diez años en perspectiva*. Civitas-Thomson, 2006: 93-120.
- MURRAY, G., y A. MAMEDOV. «Energy-related issues in the WTO accession negotiations». En UNCTAD. *WTO accessions and development policies*. Nueva York, 2001: 301-313.
- PAASIVIRTA, E. «The European Union and the Energy Sector: The Case of the Energy Charter Treaty». En M. Koskenniemi (ed.). *International Law Aspects of the European Union*. The Hague: Kluwer (1998): 197-214.
- REICHE, D., y M. BECHBERGER. «Policy differences in the promotion of renewable energies in the EU member states». *Energy Policy* 32 (2004): 843-849.
- ROWLANDS, I. H. «The European directive on renewable electricity: conflicts and compromises». *Energy Policy* 33 (2005): 965-974.
- RUETE, M. «La politique énergétique de l'Union européenne». *Défense nationale* 62 (4), 2006: 67-74.
- SCHNEIDER, A. *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'UE sur l'efficacité énergétique*. 12^{ème} législature (1 de febrero de 2006).
- SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA UE. *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores (2 de marzo de 1995).
- SIERRA LÓPEZ, J. «Los procesos de integración energética. El caso europeo». En J. L. García Delgado y J. C. Jiménez (dirs.). *Energía y regulación en Iberoamérica I*. Madrid: Thomson-Civitas, CNE, 2008.
- The Economist*. «The power and the glory. A special report on energy». June 21st 2008.
- TOURET, D. *Le régime français d'importation du pétrole et la CEE*. París: LGDJ, 1968.
- WAEDELDE, T. W. «International Investment under the 1994 Energy Charter Treaty». *Journal of World Trade* 29 (1995): 5-72.

- YAKEMTCHOUK, R. «L'Union européenne face à la crise de l'énergie». *Revue des Marchés Commun et de l'Union Européenne* 492 (octubre-noviembre de 2005): 589-596.
- ZAPATER, E. *La Unión Europea y la cooperación energética internacional*. Madrid: Dykinson, 2002 (2002a).
- . *La gestión de la seguridad de aprovisionamiento energético en la Unión Europea: ¿una cuestión política o económica?* Madrid: Dykinson, 2002 (2002b).